



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 050/2019



PARECER JURÍDICO Nº 104/2019

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO
PROJETO DE LEI Nº 050/2019, QUE
AUTORIZA O MUNICÍPIO DE
PARAUAPEBAS A ASSOCIAR-SE À
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS
MINERADORES DE MINAS GERAIS E
DO BRASIL – AMIG.**

1) RELATÓRIO

Foi encaminhado por intermédio do Expediente Interno nº 121/2019 - PG/CMP, o Projeto de Lei nº 050/2017, de autoria do Executivo, que visa autorizar o Município de Parauapebas a associar-se à Associação dos Municípios Mineradores de Minas Gerais e do Brasil – AMIG. E, por por força do § 1º do art. 241 do Regimento Interno desta Casa, esta Procuradoria analisará a proposição por meio de Parecer Jurídico Prévio.

É o breve relatório.

Calu *po*



2 – FUNDAMENTAÇÃO

Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio implica o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, inclusive dos anexos, quando for o caso.

2.1) Da competência legislativa

A Lei Orgânica Municipal diz em seu art. 48 que "a iniciativa das leis complementares e ordinárias, salvo nos casos de competência privativa, cabe a qualquer Vereador(a), ao(a) Prefeito(a) ou ao eleitorado, que a exercerá subscrevendo-se por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do Município".

A matéria objeto do presente Projeto não consta do rol das competências privativas do Legislativo nos termos do art. 13 da Lei Orgânica, o que confere a presente proposição a possibilidade da iniciativa comum, conferindo, pois, ao Chefe do Executivo a outorga para iniciar o processo legislativo.

2.2) Do conteúdo do Projeto

O cerne do Projeto é a solicitação de autorização para que o Município possa contribuir mensalmente com a Associação dos Municípios Mineradores de Minas Gerais e do Brasil – AMIG.

Inicialmente, ressalte-se que a questão de fundo posta nestes autos diz respeito aos seguintes pontos: (1) o conteúdo, o alcance e os limites da liberdade associativa dos entes públicos — no caso, entes municipais —; (2) a possibilidade — isto é, licitude e constitucionalidade — das contribuições mensais destinadas pelos Municípios a essas



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 050/2019



entidades associativas, especialmente diante do princípio constitucional que obriga a realização de licitações e (3) a necessidade de edição de lei municipal para autorizar e definir o valor dessas contribuições (subvenções).

O caso em tela tem estreita relação com um tema central na ordem constitucional de 1988 — o pacto federativo — e, em especial, chama atenção para a posição dos Municípios nesse quadro.

A Constituição de 1988 concedeu especial ênfase aos Municípios e manteve a autonomia municipal como princípio sensível. Autonomia política não é, contudo, possível sem autonomia financeira.

Dados indicam que, atualmente, 80% dos Municípios brasileiros dependem de transferências federais (dados da Confederação Nacional dos Municípios, disponível em: <http://www.cnm.org.br>).

Necessário, portanto, não apenas tratar de autonomia, mas também de gestão municipal, da distribuição de competências — especialmente tributárias — e da importância representada pelo Município no contexto constitucional pós-1988, bem como de medidas destinadas a consolidar sua relevância ao federalismo brasileiro.

Tradicionalmente, a autonomia municipal tem importante relevo na história brasileira, sendo inclusive anterior à autonomia estadual e à própria instituição do Federalismo no País. Nada obstante a extensa discussão doutrinária acerca da natureza, ou não, dos Municípios como entes federados, é possível caracterizar o núcleo essencial da autonomia municipal consoante as diretrizes constitucionais supracitadas. A doutrina destaca quatro atribuições ou capacidades essenciais da autonomia municipal : a) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria); b) poder de auto-governo; c) poder normativo próprio, ou de auto legislação, mediante a elaboração de leis municipais na área de sua competência; d) poder de autoadministração.

Dessas atribuições, caracterizam-se os elementos da autonomia municipal, quais sejam, autonomia política (capacidade de auto-organização e autogoverno), a autonomia normativa (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a autonomia administrativa (administração própria e organização de serviços locais) e a

Handwritten signatures and initials



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 050/2019



autonomia financeira (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da autoadministração).

De fato, a Constituição Federal de 1988 destaca a posição dos Municípios, no quadro da Federação brasileira. Vê-se, logo no art. 1º, que os Municípios foram elevados à posição de ente federativo autônomo, lado a lado com a União, os Estados e o Distrito Federal:

"Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]".

A Constituição cuidou ainda de conferir aos Municípios competências específicas — e.g. art. 30 — e dotou-lhes de competências impositivas próprias para custear essas tarefas — e.g. arts. 145, 156 e 149-A. Construiu também um intrincado regime de transferências constitucionais obrigatórias e fórmulas de partilha de arrecadação com o escopo de corrigir ou, ao menos, reduzir as gritantes desigualdades regionais que ainda assolam nosso país. É o que se lê no art. 161 da Constituição Federal, ao prescrever que a lei que regulará o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios deverá "estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios".

A disposição do 159 da CF/88 determina que a União divida quase a metade de tudo que é arrecadado com o Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza e com o Imposto sobre Produtos Industrializados com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. No caso dos Municípios, a transferência dá-se por meio do FPM, nos montantes calculados conforme o disposto na legislação complementar. A bem da verdade, as fórmulas de partilha de recursos com os municípios não se limitam ao transferido por meio do FPM. Diversos outros dispositivos do texto constitucional articulam mecanismos de repartição de recursos dos Estados e da União com os Municípios. É o

Handwritten signatures and initials at the bottom right of the page.



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 050/2019



caso, por exemplo, do Imposto Territorial Rural, que terá até 100% de sua arrecadação entregue aos Municípios que optem por fazer sua cobrança (art. 158, II). É também o caso do art. 158, inciso IV e parágrafo único, que determina a participação dos Municípios em "vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação".

Teci todas essas considerações para chamar atenção para a questão que, no fundo, parece ser o cerne da proposta destes autos: a necessidade de cooperação, de diálogos e de articulação entre os entes federados, sejam eles do mesmo nível, sejam de níveis diversos.

A federação requer diálogo, requer cooperação e, portanto, precisa de que se criem mecanismos e instituições que sirvam a este propósito: sejam verdadeiros foros e canais de articulação institucional e republicana.

A associação dos Entes às entidades de representação nacional, estadual ou regional não é convênio, contrato ou ajuste, nem resultará de processo licitatório regido pela Lei nº 8.666/93, porque dela não se aguarda um resultado matemático e sim um resultado político que se amplifica ano-a-ano, com resultados que beneficiam a toda a sociedade brasileira indistintamente e a administração do Ente-Município em particular.

As Entidades de representação, diferentemente do que tentam dizer aqueles que se contrapõem às suas existências, não são prestadoras de serviços para os Poderes Executivos e Legislativos Municipais. Elas são apenas arregimentadoras e representantes dos Entes para em seu nome pleitear e obrigar o cumprimento do Pacto Federativo, tendo como finalidade imediata o favorecimento das populações e não de seus Poderes. Mas trabalham para aprimorar a prática administrativa, influenciando a produção de legislação adequada, orientando para as práticas administrativas corretas e alertando para evitar a lesividade do patrimônio público.



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 050/2019



Vejamos o que dizem alguns dos nossos Tribunais sobre a temática:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Processo nº COM 00/06091881

Parecer COG- 645/00

Data 03-04-2001

São legítimas as contribuições mensais dos Municípios para manutenção de associações de municípios, desde que tais despesas sejam instituídas por lei e estejam previstas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela respectiva Lei do Orçamento, conforme as normas previstas pela Lei Federal nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/00. (grifo nosso)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Tribunal Pleno – Sessão: 05/05/2010

Processo nº 809502 – Consulta

(...) portanto, respondo o primeiro questionamento do consulente, no sentido de que nada impede que o Município vincule percentual do FPM para custear despesa com contribuição devida a Associação de Municípios.

Ressalto ainda que a referida contribuição dependerá de autorização legislativa para o compromisso de associação e para a execução da despesa de contribuição. (grifo nosso)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO Nº 1158/07 - Tribunal Pleno

PROCESSO Nº: 131018/07

ENTIDADE: AMOP - ASSOCIAÇÃO DOS MUNICIPIOS DO OESTE DO PARANÁ DE CASCAVEL

INTERESSADO: EDSON ANTONIO PRIMON

ASSUNTO: CONSULTA

RELATOR: Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG

EMENTA: Consulta. Associação de Municípios. Desnecessária a comprovação de recursos recebidos de Municípios Associados quando para fins de pagamento de serviços prestados pela Associação. Contribuição como definida na Resolução 03/2006 – obrigatória a comprovação como transferência voluntária. (grifo nosso)

Pois bem, embora haja guarida no ordenamento jurídico para que o Projeto de Lei em comento prospere, deve haver o cumprimento de alguns requisitos para que isso ocorra. Compulsando os autos do processo legislativo, verifico que o documento ANEXO – IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO (fl. 04), tenta, sem êxito, se desincumbir do requisito exigido pelo inciso I, do art 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). Para melhor entendimento da questão será colacionado abaixo o dispositivo em questão:

Art. 16.A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 050/2019



I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

Da análise do documento de fls. 04, ANEXO – IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO, constata-se que ele não fora confeccionado de modo como a LRF exige, desrespeita especialmente o §2º¹, do art. 16 da LRF, que afirma que “a estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas”. À título ilustrativo, o Poder Executivo encaminhou ao Poder Legislativo, o Projeto de Lei nº 048/2019², no qual apresentou o documento exigido pelo inciso I, do art. 16, da LRF, e na oportunidade preencheu também o requisito do §2º, do art. 16, da LRF. Colaciono em anexo o documento apenas para fins didáticos, pois o documento acostado no PL 050/2019 fora feito de modo diferente do que o Poder Executivo costuma fazer, e de modo a não contemplar o §2º, do art. 16, da LRF, pois a estimativa não veio acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizada. Ademais, constata-se ainda que tal documento vem assinado apenas com uma rubrica, sem a identificação de seu subscritor, não se consegue afirmar se quem fez é o responsável por fazê-lo. Voltando ao exemplo do PL 048/2019, o documento similar é assinado por uma contadora. Resumindo, o documento acostado às fl. 04 e 04-v, vai de encontro ao que preleciona o §2º, do art. 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal. De modo que inquina com vício de legalidade o Projeto de Lei nº 050/2019. De todo modo, se trata de vício sanável, basta para tal que o Poder Executivo encaminhe a documentação como a LRF exige.

1 § 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

2 ALTERA A LEI 4.509, DE 04 DE JULHO DE 2012, QUE DISPÕE SOBRE O PLANO DE CARGOS, CARREIRA E REMUNERAÇÃO PARA OS INTEGRANTES DO QUADRO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS.



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 050/2019



3) CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo dados que NÃO atendidos os aspectos jurídicos, **entende, conclui e opina pela ILEGALIDADE, do Projeto de Lei nº 050/2019, na medida em que a proposição atenta contra o §2º, do art. 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), como apontado alhures.**

Cabe ressaltar que se trata de vício sanável, basta para tal que o Poder Executivo encaminhe ao Poder Legislativo a referida documentação nos moldes que a LRF preleciona.

À Comissão Mista de Constituição, Justiça e Redação & Finanças e Orçamento para as providências que entender pertinentes.

É o parecer, s.m.j. da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 09 de agosto de 2019.

Cícero Barros

Procurador

Mat. 0562323

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
Dr. Celso Valério N. Pereira
Procurador Geral Legislativo
Port. 072/2019



**GOVERNO MUNICIPAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS**



ANEXO I

RELATÓRIO DE ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

(Inciso I, artigo 16 e § 1º, artigo 17, da Lei Complementar nº 101/2000)

DESPESA DE CARÁTER CONTINUADO

OBJETO DA DESPESA: O presente Impacto Orçamentário-Financeiro visa atender ao disposto na Constituição Federal art. 169, no parágrafo 1º e seus incisos e Lei Complementar nº 101/2000 art's 16 e 17, considerando as metas e prioridades elencadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no que se refere à assunção de despesa de caráter continuado. Os valores aqui dispõem sobre a jornada de trabalho do docente nas unidades escolares, fixando em 29 (vinte e nove) Horas Atividades mensais para o exercício de 2019 a serem cumpridas em conformidade com o estabelecido neste projeto de lei, a fim de valorizarmos o profissional do magistério. O reajuste entra em vigor a partir do mês de agosto do ano em curso.

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

As despesas com pessoal e encargos sociais, objeto deste projeto de lei está prevista nas diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual, compatível com as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual nº 4768/2019, Lei 4.320/64 e Lei 101/2000 – LRF e suas alterações e serão custeadas pelo orçamento do Município, em dotações próprias, nas quais os déficits orçamentários serão supridos, através de Crédito Adicional Suplementar autorizados em conformidade com a Lei Orçamentária Anual – LOA, vigente e suas alterações.

IMPACTO NO EXERCÍCIO DE 2019:

O acréscimo de 4 (quatro) horas proposto na hora atividade contemplará os profissionais do magistério no exercício da função. O acréscimo a ser concedido a partir de agosto do ano em curso importará em um dispêndio anual de aproximadamente, R\$ 1.718.576,11 (um milhão, setecentos e dezoito mil, quinhentos e setenta e seis reais e onze centavos) para o exercício corrente. Para os cálculos ora estudados foi considerada a Receita Corrente Líquida-RCL arrecadada no primeiro quadrimestre deste exercício, bem como os gastos com pessoal efetivamente realizado no mesmo período, buscando o equilíbrio entre a arrecadação e tais despesas, para assim dar obediência à legislação vigente.

As despesas com pessoal e encargos sociais estão totalizando um comprometimento de 40,02% (quarenta, vírgula zero dois por cento) sobre a Receita Corrente Líquida – RCL apurada até abril de 2019 (RGF), totalizando R\$ 1.256.749.006,39 (um bilhão, duzentos e cinquenta e seis milhões setecentos e quarenta e nove mil, seis reais e trinta e nove centavos), porém tal índice inclui a Compensação

2



**GOVERNO MUNICIPAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS**



Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM, que por força da legislação vigente não custeia o desembolso com folha de pagamento de pessoal e encargos. Todavia, resta esclarecer que o município está cumprindo os limites legais estabelecidos na Lei Complementar nº 101/2000 - LRF.

IMPACTO NO ORÇAMENTO DE 2020:

Não haverá reflexo negativo para o exercício baseado na projeção da Receita, onde a administração municipal obedecerá aos limites estabelecidos pela legislação, em seus limites prudenciais. A LOA para 2020 trará anexo com o demonstrativo onde será demonstrado o gasto com pessoal e encargos sociais, mantendo obediência aos limites estabelecidos pela Lei 101/2.000-LRF.

IMPACTO NO ORÇAMENTO DE 2021:

O reflexo orçamentário e financeiro no exercício em referência não comprometerá as metas de gastos com pessoal, em virtude das Receitas que compõem a RCL serem otimizadas, em nada interferindo nas ações administrativas onde figuram estes gastos, estimando-se equilíbrio entre a receita e os gastos com pessoal e encargos sociais.

METAS DE RESULTADOS FISCAIS:

Considerando que os gastos com pessoal e encargos sociais, previsto neste projeto de lei, estão de acordo com a Lei de diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual, Lei Orçamentária em vigência, bem como aos ditames da Constituição federal e Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. A presente proposição é legal e constitucional.

As despesas alteradas, positivamente, não comprometerão as metas de resultados fiscais, visto não infringir em nenhum momento os limites legais, cumprindo-se o resultado das metas propostas na LDO e LOA/2019.

METODOLOGIA DE CÁLCULO:

Para apuração dos valores da despesa, utilizou-se como metodologia de cálculo, o confronto entre os valores das despesas realizadas e a Receita Corrente Líquida – RCL apurada no primeiro quadrimestre de 2019, bem como os dois subsequentes obedecendo à previsão dos instrumentos de planejamento para os exercícios de 2020 e 2021.

Para obtenção dos resultados utilizou-se a média dos gastos ora estudados e apurou-se o acima exposto, buscando resguardar os artigos 19 e 20 da LRF nos exercícios de 2019, 2020 e 2021.



GOVERNO MUNICIPAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS



DEMONSTRATIVO DE DESPESAS COM PESSOAL :

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA ESTIMADA PARA O EXERCÍCIO DE 2019	1.312.861.742,55
PROJEÇÃO DE GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS	625.341.253,81
PROJEÇÃO DE ACRÉSCIMOS DA HORA ATIVIDADE	1.718.576,11
PROJEÇÃO GERAL DE GASTO COM PESSOAL 2019	627.059.829,92
FIXAÇÃO LOA/2019 - DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS	485.040.053,00
DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO PREVISTO PARA O EXERCÍCIO	142.019.776,92
PERCENTUAL DOS GASTOS SOBRE A RCLÍQUIDA – ESTIMADA C/ CFEM	47,76%

A Receita Corrente Líquida – RCL e os gastos com pessoal e encargos sociais apresentados no demonstrativo acima, foi extraído da arrecadação e despesas apuradas até 30 de abril e projetada até 31 de dezembro do exercício em curso.

Conforme demonstrado acima, os valores para despesas com pessoal e encargos sociais fixados na LOA não são suficientes para aportar todas as despesas com pessoal do exercício, apurando-se déficit orçamentário que será suprido por meio de crédito adicional suplementar, obedecendo ao limite autorizado na Lei Orçamentária Anual – LOA, ou lei específica.

A presente despesa atende ao percentual da legislação vigente, visto que, não ultrapassou o Limite de alerta estabelecido na LRF (art. 59 § 1º Inciso II (48,60%)), § 1º e Limite Prudencial (art. 22, parágrafo único (51,30%)), respeitando-se o Limite Máximo definido no art. 20, inciso III (54%) da mesma Lei.

Prefeitura do Município de Parauapebas, 24 de junho de 2019.

Maria Onilde R. Pereira
CPF: 449.809.992-68
Contadora - CRC PA 012751/O-6